
CRIMINALIDAD, VIOLENCIA Y GASTO PÚBLICO EN DEFENSA, JUSTICIA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA

*Francisco González
Carlos Esteban Posada**

INTRODUCCIÓN

Los altos niveles de violencia y criminalidad en Colombia han generado reacciones de la sociedad para enfrentarlos. Una de las respuestas de varios gobiernos en los últimos decenios ha sido aumentar el gasto en defensa, justicia y seguridad (G_{DJS}) para fortalecer las fuerzas armadas y el sistema judicial, y procurar así garantizar la integridad de la nación y la vida y bienes de sus habitantes.

El G_{DJS} presenta un comportamiento creciente, especialmente en el decenio de los noventa, casi en línea con los acontecimientos de orden público que se han venido presentando en el país.

Una visión panorámica de los últimos treinta años revela que las políticas de G_{DJS} han asumido implícitamente que un mayor gasto genera mayor eficiencia de las instituciones en el combate del crimen, de tal manera que el debate entre eficiencia y nivel de gasto ha sido abordado en forma marginal o completamente abandonado cuando se trata del diseño y la aplicación de las políticas¹.

* Subdirector de Estudios Macroeconómicos del Departamento Nacional de Planeación y Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia e Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, respectivamente. El contenido de este trabajo no compromete a las entidades a las que están vinculados ni a sus directivos. Los autores agradecen al Banco de la República, al DNP y a la Universidad Externado de Colombia su apoyo para realizar este trabajo y a los participantes en el seminario Umacro-DNP por sus comentarios. Una versión anterior recibió valiosos comentarios del General Gabriel Pontón.

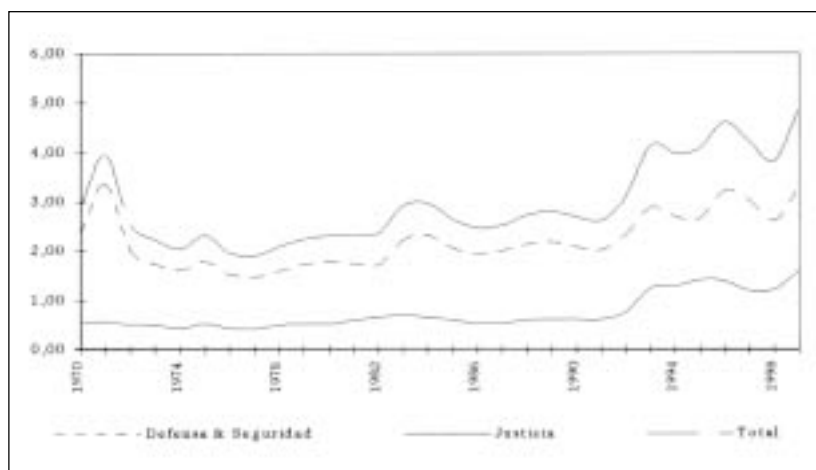
¹ Un intento por reanimar este debate en términos académicos se encuentra en Posada y González (2000).

Una mirada retrospectiva muestra un aumento permanente del G_{DJS} (gráfica 1), una tendencia creciente de los indicadores usuales de violencia y criminalidad y, por tanto, un marcado deterioro de los índices de eficiencia del G_{DJS}, en términos del objetivo primordial del Estado: proveer defensa, justicia y seguridad a los colombianos.

El G_{DJS}, como proporción del PIB, se incrementó a un mayor ritmo en los años noventa (gráfica 1). Pese a este aumento, estudios recientes (Gaitán, 1995, Montenegro y Posada, 1995, Rubio, 1999a, Gaviria, 2000 y Montenegro *et al.*, 2000) han puesto de presente que:

Gráfica 1

Gasto público en defensa, justicia y seguridad
(% del PIB)



Fuente: DNP.

1. La tasa de homicidios colombiana es excesiva, juzgada desde cualquier perspectiva y su sola magnitud sugiere algo específico acerca de la naturaleza de la criminalidad y la violencia.

2. Ante el ascenso de la violencia y la criminalidad homicidas, las fuerzas armadas y la justicia penal han sido incapaces de enfrentar el fenómeno con eficacia plena.

3. Existe una alta inercia en los niveles nacional y local de la violencia y la criminalidad, y sus múltiples efectos dificultan la acción del Estado para reducirla.

4. En el caso colombiano es casi inexistente (y, en todo caso, bastante móvil) la línea divisoria entre violencia (política) y criminalidad, dado el *modus operandi* y las formas de financiación de los grupos guerrilleros y paramilitares colombianos, así que en la práctica es pertinente realizar el análisis conjunto de ambos fenó-

menos, midiendo su nivel a través de una variable que los resume, la tasa de homicidios intencionales.

Cabe destacar la dificultad para medir la magnitud de la actividad homicida. Rubio anota que el misterio y la incertidumbre que rodean muchos actos de violencia en Colombia sugieren que:

se está perdiendo hasta la capacidad para contar los muertos. Si el problema de desinformación se manifiesta ya para un incidente que, como el homicidio, es tan grave y tan costoso de ocultar, no es difícil imaginar lo que pueda estar ocurriendo en Colombia con el registro de otro tipo de conductas criminales (Rubio, 1999b).

Como menciona el mismo autor, “en buena parte de las regiones ni siquiera se sabe cuántos crímenes ocurren”.

Por lo demás, la ausencia de una línea divisoria clara y relevante entre violencia y criminalidad en el caso colombiano hace pertinente el análisis conjunto de los esfuerzos estatales en combatir estos fenómenos a través de los organismos e instituciones de defensa, justicia y seguridad. En realidad, tales esfuerzos se han ido mezclando, lo que da mayor pertinencia al análisis del GDJS en un solo documento como el presente².

La información disponible (gráfica 1) muestra que desde fines de los años setenta, cuando arreciaron la violencia y la criminalidad, empezó a crecer la participación del GDJS en el producto interno bruto. En este trabajo se presenta una reseña de la evolución del GDJS y algunos índices de criminalidad, se exploran algunos determinantes de esta situación y se hace un análisis de la eficiencia del GDJS.

Este documento consta de cuatro partes. La primera es esta introducción. La segunda reseña la evolución del GDJS y la criminalidad en Colombia desde 1950 hasta hoy. La tercera presenta algunas consideraciones sobre la eficiencia del GDJS en Colombia y se analizan algunos de sus indicadores usuales en el país. Finalmente, en la última parte, se presentan algunos comentarios generales, las conclusiones, recomendaciones e implicaciones de política.

EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, LA VIOLENCIA Y EL GDJS

EL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD

El gasto en seguridad y defensa en Colombia ha mantenido una tendencia creciente por lo menos desde 1950, asociada en forma

² Esto supone que tanto el gasto en defensa exterior como el riesgo de agresión por otro país son factores relativamente constantes y que, por ende, no afectan el análisis de las variaciones.

directa al presupuesto del año inmediatamente anterior (Granada, 1997).

A principios del decenio de los cincuenta, cuando se encontraba el país en un momento de gran efervescencia debido a la confrontación bipartidista, el control del orden público se convirtió en una prioridad. El gasto en defensa y seguridad registró aumentos significativos entre 1950 y 1953. Los recursos asignados a las fuerzas militares y a la policía aumentaron 115% en términos reales. La policía, que aún se encontraba municipalizada, inició en 1951 un proceso de nacionalización que la puso a órdenes del Comando General de las Fuerzas Armadas³.

El gasto global para defensa y seguridad llegó a 38,6% del total del gasto público y a 2,35% del PIB en 1953, lo cual fue una respuesta, de una parte, a la intensificación del conflicto político interno, que incluyó la aparición de las guerrillas liberales de los Llanos Orientales y Tolima, y, de otra parte, al deterioro del orden público en todo el territorio nacional. Además, Colombia participó en la guerra de Corea, lo que exigió la utilización de recursos adicionales.

A partir de 1954 hubo nuevos focos de rebelión en algunos departamentos; los gastos en defensa respondieron con un aumento real de 22,5%. En este año finalizó la guerra de Corea y concluyó el proceso de nacionalización progresiva de la policía, que pasó a ser la cuarta fuerza. Hacia 1955 el gasto en defensa y seguridad aumentó en 95% con respecto a 1953, debido a las medidas de mejoramiento salarial de los funcionarios del Ministerio de Guerra, y a la creación de prestaciones y beneficios sociales, entre otros (en ese momento aún se percibían los efectos de la bonanza cafetera de 1953-55 y, sobre todo, los del 'año dorado' del gobierno del General Rojas).

La situación de las finanzas públicas se degradó entre 1956 y 1958, lo que se impuso una limitación a la tendencia creciente del gasto militar, que se redujo 19% en 1956 y 1957 con respecto a 1955. La participación del gasto del gobierno central en defensa y seguridad como porcentaje del PIB disminuyó de 2,3% en 1955 a 1,85% en 1957.

Una vez sustituido el gobierno del General Rojas, superada la crisis económica y política de 1957-1958 y con el fin de restablecer las relaciones con las instituciones de ayuda internacional, surgió un acuerdo de refinanciación de deudas y obtención de nuevos recursos a cambio de un plan de estabilización que disminuyó el gasto militar con base en la reducción de personal en las fuerzas armadas. En 1958,

³ Una historia de la policía desde los años 50 y un examen de su situación y problemas actuales se encuentran en Llorente (1999).

el gasto en seguridad y defensa se redujo a 1,65% del PIB (5% en términos reales), pero la gran modificación fue interna: el gasto en policía creció con respecto al gasto total en seguridad y defensa (Granada, 1997, 554).

La asignación del gasto se alteró de manera sustancial en los inicios del decenio de los sesenta. Las fuerzas armadas pasaron de recibir 71,6% del G_{DJS} en 1958 a 52,1% en 1962, y la policía pasó de percibir 13,8% a 29,9%⁴.

Pese a la superación del conflicto entre los partidos tradicionales, en los años sesenta surgieron nuevos grupos armados, entre ellos cuadrillas de bandoleros integradas, en muchos casos, por antiguos combatientes. En 1965 se adelantaron reformas administrativas en el sector militar y la reestructuración de la policía.

Estas políticas se reflejaron en el presupuesto. No obstante, dada la crítica situación fiscal, el gasto en seguridad y defensa se mantuvo estable entre 1962 y 1966. El monto asignado a las fuerzas militares creció 13,8% en este período; el presupuesto de la policía nacional se comportó en forma similar, con un incremento de 23,7%.

Para mediados de los sesenta fue evidente que las guerrillas mantenían su capacidad de lucha; esto indujo al gobierno a revisar la política de defensa y seguridad. Paralelamente, las fuerzas militares sostuvieron que el déficit en capacidad bélica era mayor que el de los países vecinos en períodos de tensión, e insistieron en la necesidad de diversificar las fuentes de aprovisionamiento (incluyendo las de equipo) militar. De manera adicional a la adquisición del material bélico en el exterior, se fomentó la industria militar nacional, y las fuerzas militares adoptaron responsabilidades sociales, por lo cual recibieron recursos a través del *Plan Andes*. De otro lado, la policía adoptó una política de crecimiento del pie de fuerza.

El gasto en defensa y seguridad creció, por lo anterior, en 43,4% entre 1966 y 1970, y el de la policía en 46,5%. El gasto de las fuerzas armadas aumentó 116% en términos reales entre 1960 y 1970 como respuesta del Estado a los estertores de la violencia partidista, al bandolerismo y a la reafirmación de la insurgencia. La mayor parte del aumento lo absorbió la policía.

Las fuerzas militares recibieron un incremento en los recursos en 1971 con la compra de los aviones Mirage, lo que aumentó el presupuesto en 81,4%.

La policía recibió en 1971 un incremento de 10,6% de su presupuesto, pero luego se redujo hasta 1974. En general, la asignación

⁴ Cifras de ejecución presupuestal, Contraloría General de la República.

en defensa y policía disminuyó significativamente en 1972-1974. Al final de este período, los gastos militares y de policía se ubicaron en los niveles más bajos del decenio.

Los primeros años de los setenta estuvieron marcados por el auge en las protestas sociales y las actividades de las organizaciones guerrilleras. En la segunda mitad del decenio se deterioró notablemente la situación de orden público, por el avance de los movimientos subversivos.

En medio de este panorama apareció un nuevo elemento que se expandió aceleradamente desde la segunda mitad de los setenta y que recrudeció la situación de orden público: el narcotráfico.

El gasto en defensa y seguridad se incrementó a comienzos de la administración López. El presupuesto militar pasó de \$3,6 mil millones en 1974 a \$4 mil millones en 1975, y fue de \$3,7 mil millones en 1977. Los recursos para la policía pasaron de \$2,7 mil millones en 1974 a \$3,3 mil millones en 1975, y descendieron a \$3,2 mil millones en 1978.

En el decenio de los ochenta hubo un ascenso notable de las organizaciones del narcotráfico. La expansión de estas actividades en Colombia cambió de manera importante la suerte del país y empeoró los índices de violencia y criminalidad. El número de homicidios pasó de 7.013 en 1978 a 10.679 en 1982, con un aumento de 52,7%.

La nueva política para la policía se inició en 1982 con la creación de cuerpos especializados en la institución para enfrentar las nuevas formas de criminalidad, como la policía antinarcóticos, la de menores y la de operaciones especiales; con ello se incrementaron las dotaciones e instalaciones. El gasto militar creció en 27,4%, y luego presentó un leve retroceso en los dos años siguientes.

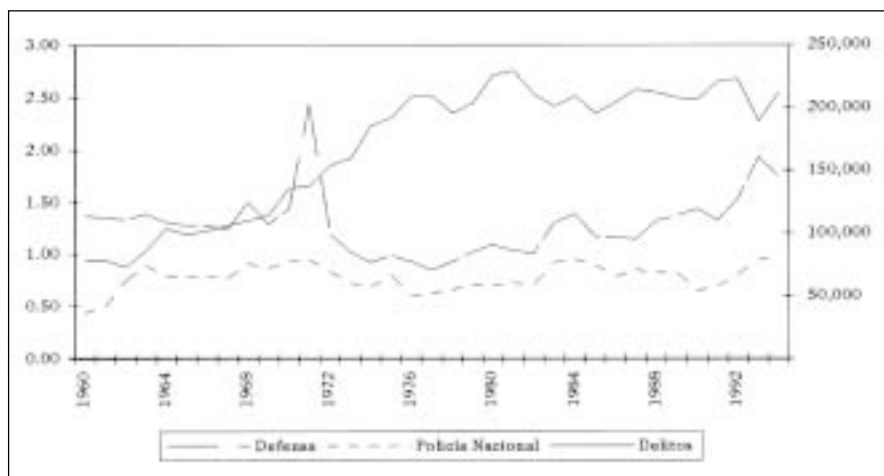
En suma, en los decenios setenta y ochenta se observaron tres hechos sobresalientes en materia de orden público: la revitalización de la guerrilla, el surgimiento del narcotráfico y la aceleración de la tasa de homicidios. Aunque se presentó una leve disminución transitoria del gasto militar en la segunda mitad de los años setenta, como porcentaje del PIB, posteriormente fue reemplazada por una tendencia creciente que se mantuvo durante todo el decenio de los ochenta, a medida que los problemas de orden público y seguridad externa se hicieron más críticos (Granada, 1999).

En los años ochenta, el gasto militar experimentó un crecimiento importante: entre 1983 y 1984, su participación en el PIB pasó de 1% a 1,4%, la más alta desde inicios de los setenta (gráfica 2). Pero esto se explica porque se dio prioridad a la inversión en compra de material estratégico, debido a la tensión creciente con Nicaragua por el

archipiélago de San Andrés y Providencia. Además, se crearon nuevas bases militares y se mejoró el equipo de aviones y submarinos.

Gráfica 2

Gasto público en defensa y policía nacional, y número de delitos
(% del PIB y # de delitos)



Fuente: Numpaque y Rodríguez (1996).

El gasto militar disminuyó 12,4% en 1985 a causa del ajuste fiscal. En 1986, este gasto creció 5,1%, a pesar de las dificultades en las finanzas públicas. En cuanto al gasto de la policía hubo dos tendencias claras: entre 1983 y 1984, los presupuestos aumentaron 31% y 6,6%, respectivamente; en 1985 se presentó una reducción de 3%, y en 1986 una adicional de 7%.

Otro factor de desestabilización fue el reinicio de los ataques de los movimientos guerrilleros contra la fuerza pública y la infraestructura petrolera y su incursión en el negocio de los secuestros; todo eso condujo a un desbordamiento de la violencia organizada y de los homicidios.

Ante la complejidad de las amenazas, la política de orden público se centró en el fortalecimiento de la capacidad operativa de la fuerza pública, aumentando el pie de fuerza del ejército entre 1986 y 1990. En materia presupuestal, el incremento para las fuerzas militares fue de 45% entre 1986 y 1990. Para la policía, la asignación del gasto creció entre 1986 y 1989 en 20%, pero en 1990 se redujo a niveles inferiores a los de 1986. El rubro de defensa y seguridad, como porcentaje del PIB, aumentó de 1,94% en 1986 a 2,19% en 1989 y luego disminuyó a 2,08% en 1990.

En el decenio de los ochenta, el gasto en defensa y seguridad creció más que en el decenio anterior; esto se cristalizó en la modernización del equipo bélico y en el incremento del pie de fuerza.

Los primeros años del decenio de los noventa se caracterizaron por altos niveles de violencia expresados en atentados terroristas y asesinatos múltiples de policías y jueces por los narcotraficantes. Esto condujo a un crecimiento del presupuesto total de la fuerza pública, de 55,5% en términos reales entre 1990 y 1994.

En este período, la Ley 4 de 1992 estableció un programa de inversiones plurianual, el plan quinquenal para la fuerza pública y un cronograma de nivelación salarial (Granada, 1997). La expansión presupuestal permitió aumentar el pie de fuerza militar y de policía. El gasto militar creció 42,4% entre 1990 y 1994.

En este mismo período se creó el denominado impuesto de guerra para financiar el gasto militar; con tal impuesto se logró financiar el aumento de personal y un reajuste salarial. Además, se llevaron a cabo planes destinados a proteger la infraestructura energética y vial del país.

EL GASTO EN JUSTICIA

Los recursos orientados al sistema judicial en los años noventa se dirigieron esencialmente a cubrir gastos de funcionamiento, lo que generó mejoras en los indicadores de gestión; aun así, sus niveles son relativamente bajos⁵.

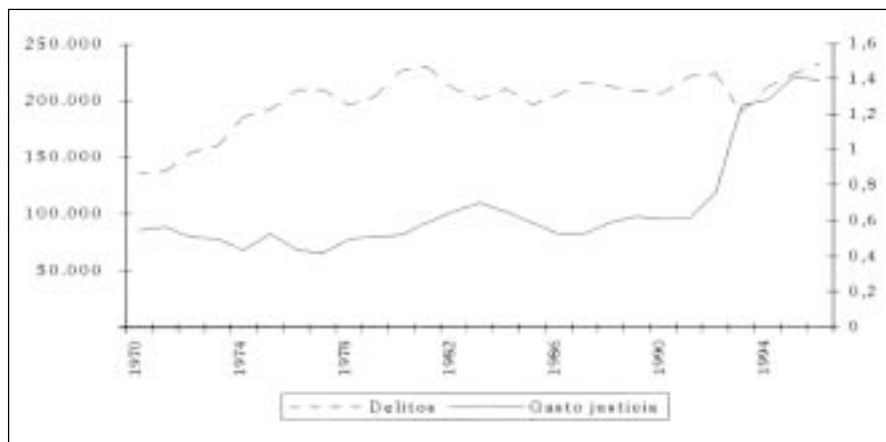
En la rama judicial y en la Fiscalía General de la Nación, la mayor parte de los recursos se ha destinado a gastos de funcionamiento, rubro altamente relacionado con el aumento en la nómina, que ha registrado una gran dinámica por la creación de nuevas entidades y cargos, la mayor solicitud de servicios judiciales, las nivelaciones salariales y la creciente carga prestacional (pensiones, etc.).

Los gastos del sector justicia entre 1990 y 1998 crecieron anualmente a una tasa cercana a 11% (gráfica 3). Éstos se ejecutaron en 74% en la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Consejo Superior de la Judicatura, que hacen parte de la rama judicial. El resto (26%) se ejecutó en el Ministerio de Justicia, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Fondo de Seguridad de la Rama Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario, que pertenecen a la rama ejecutiva.

⁵ Ver Ramos y Garrido (1994) sobre eficiencia del gasto y la administración de justicia en Colombia.

Gráfica 3

Gasto público en justicia y número de delitos
% del PIB y # de delitos



Fuente: DNP, Acosta y Fainboim (1999).

El presupuesto de la Nación financia la totalidad de los gastos de funcionamiento del sector más los pagos por concepto de pensiones; éstos mostraron tasas de crecimiento de 15% en los noventa. La inversión de la rama judicial se financia con fondos especiales que se nutren de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras a favor de la Superintendencia de Notariado y Registro (Ley 55 de 1985). De otra parte, el sistema judicial recibe 10% de los ingresos brutos de notarias (Ley 6 de 1992) y el rendimiento de los depósitos judiciales (Ley 66 de 1993). Estos ingresos representan 7% de los recursos totales empleados. El restante 93% de los recursos, en promedio, se financia con las fuentes ordinarias incorporadas en el presupuesto general de la Nación.

En los años noventa, la tasa media de crecimiento anual del gasto público en justicia fue de 11%, y el período de mayor dinamismo fue 1993-1998, con la consolidación de las reformas jurídicas asociadas a la Constitución de 1991; en estos años, el crecimiento real anual fue de 12,5%, y llegó al 1,3% del PIB en 1999. El aumento de este gasto supuso un esfuerzo fiscal considerable para superar el atraso del país en materia judicial, máxime si se tiene en cuenta que este gasto apenas representó en promedio 0,5% anual del PIB en los años setenta, y sólo registró un ligero aumento en los ochenta.

La planta de personal de la rama judicial ha venido aumentando desde 1990, de 26.000 empleados en ese año a 40.932 en 1995, con una posterior y mínima reducción en 1998. La rama, en 1998, contaba

con una planta de 40.585 cargos que, dentro del total del gasto asignado (74%), absorbían 95% de los gastos de funcionamiento. Del personal de planta, 50% pertenece a la Fiscalía; 13% a los despachos judiciales penales y 30% a la justicia civil, de familia y laboral.

La expansión del gasto hasta 1995 se explica por la creación de nuevas entidades, la ampliación de plantas y los ajustes salariales.

En cuanto a inversión, la rama ha destinado primordialmente el gasto a la adquisición y la construcción de sedes de la Fiscalía y de justicia municipal, al sistema carcelario (INPEC) y a la compra de equipos y sistemas.

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL GDJS

ESTRUCTURA Y EFICIENCIA DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD

Además del análisis anterior, la estructura del gasto en defensa y seguridad permite inferir los efectos que éste tiene sobre el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y el logro del objetivo fundamental de proveer defensa y seguridad a la población.

El análisis del volumen del gasto no es plenamente eficaz si no se consideran los aspectos microeconómicos. La composición del gasto es uno de los determinantes de su eficiencia y, a su vez, influye en la evolución del volumen del mismo.

El cuadro 1 presenta la estructura del gasto de la fuerza pública en los dos últimos decenios. Es evidente su concentración en la remuneración del personal activo y en retiro, que se hizo más intensa en los años noventa. En la actualidad, 73% del gasto es absorbido por este rubro y sólo el 27% corresponde a operación e inversión. En la medida en que las asignaciones presupuestales han adquirido esta estructura, los recursos adicionales asignados al sector no mejoran necesariamente la capacidad para proveer defensa y seguridad.

Cuadro 1
Composición del gasto de la fuerza pública (%)

Período	Remuneración del personal activo y en retiro	Operación	Inversión
1980-1998	71,4	14,8	13,8
1980-1992	70,0	13,8	16,4
1993-1998	72,9	15,8	11,3

Fuente: Giha, Riveros y Soto (1999).

Y hay algo también preocupante: la relación entre personal operativo y personal administrativo y de apoyo está muy lejos de los estándares internacionales. Mientras que en Colombia es de 1 a 8, es decir que por cada soldado en combate hay ocho militares y civiles de apoyo, los parámetros internacionales establecen que la relación debería ser de 1 a 3. Por supuesto que para que la comparación sea adecuada debería tenerse en cuenta el tipo de conflicto que enfrenta el país, que tiene rasgos particulares. Sin embargo, la diferencia es bastante grande y sugiere la existencia de una estructura inadecuada. Es claro que si se altera esta relación la eficiencia del gasto podría ser mayor.

Adicionalmente, el problema de asignación es más grave si se tiene en cuenta que la mayor adición al gasto de funcionamiento parece dirigida al aumento del personal de apoyo y al pago de pensiones. La relación entre efectivos de la fuerza pública por cada guerrillero se deterioró notablemente durante los noventa, de 32 a comienzos del decenio a 15 al final (Clavijo, 1998). Esto puede haber reducido las posibilidades de derrotar a la guerrilla, precisamente cuando ésta se ha estado expandiendo rápidamente.

EVALUACIÓN PRESUPUESTAL EN DJS: UNA APROXIMACIÓN

Indicadores de eficiencia del Gasto en Defensa y Seguridad

El *Sistema Nacional de Evaluación de Resultados* ha conformado un *Plan Indicativo Sectorial*, en el cual se establecen indicadores basados en los objetivos sectoriales de nivel interno, con el fin de evaluar, al final del período presidencial, sus logros teniendo en cuenta unas metas predeterminadas. Las calificaciones se establecen dentro de un rango que cubre de mínimo a sobresaliente. La evaluación se realiza sobre los objetivos fijados en el Presupuesto General de la Nación.

El valor inicial tomado para cada indicador es su estado 'actual' (abril de 1999), con su respectiva meta programada a agosto de 2000. Tanto a los objetivos sectoriales como a sus indicadores internos se les asigna una ponderación dentro del total. Así, a cada uno de estos se le asigna un valor porcentual que representa, según su magnitud, la importancia de cada objetivo asignada internamente (por funcionarios del propio sector), y, dentro de cada objetivo, cada uno de los proyectos que lo componen.

Los cuatro objetivos fundamentales del sistema de evaluación presupuestal diseñado por el ejecutivo (y cuya responsabilidad está en cabeza del DNP y del Ministerio responsable) son:

1. *Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública*, objetivo que para el sector defensa tiene una ponderación de 30%. Éste se encuentra compuesto por once indicadores, dentro de los cuales están los que se enumeran a continuación. El *primer indicador*, con un 8% de importancia en el objetivo, es el cubrimiento de demanda de comunicaciones terminal táctica satelital, el cual tiene como mínimo en su meta programada un 60%. Un *segundo indicador*, con un grado de importancia en el objetivo de 12%, es el cubrimiento red integrada de comunicaciones. Este indicador parte de un valor inicial de 45% y tiene como sobresaliente una meta de 85%.

2. *Neutralizar y desestabilizar la capacidad de accionar de los grupos e individuos al margen de la ley*. Tiene una ponderación de 40%. Objetivo que dentro del sector defensa tiene un grado de importancia del 40% (el más alto de todos). En éste se encuentra que el *indicador primordial*, 12%, el porcentaje de acciones terroristas contrarrestadas por el enfrentamiento militar, con un valor inicial de 40%, una meta programada mínima de 75% y un sobresaliente de 100% al final del cuatrienio (agosto 2002). Luego se presentan *seis indicadores* con un promedio de importancia de 10%, entre los cuales están: tropa transportada de fuerza pública (11%), en donde a mayor número de hombres transportados mejor es el indicador; porcentaje de acciones armadas y terroristas neutralizadas con la presencia militar (10%), el cual tiene un valor inicial 60% y uno mínimo de 65%; operaciones realizadas (horas) en apoyo a la fuerza pública (10%), con un valor inicial de 55.594 horas y una meta de 219.673 horas en 2002; mayor eficiencia operacional terrestre y fluvial (10%); municipios que cuentan con servicios de policía (10%), con una meta programada mínima de 955 y un sobresaliente de 1.070 (superior a la meta para el cuatrienio: 1.000); y alistamiento de aeronaves (9%), con un valor inicial de 60% y una meta programada máxima de 64%. Además, el 28% restante está repartido en *cinco indicadores* más: carga transportada a la fuerza pública (8%), indicador que es más eficiente cuanto mayor sea (presenta un valor inicial de 11.741 toneladas y una meta para el cuatrienio de 47.055 toneladas, que comparada con una meta sobresaliente de 11.776 está a gran distancia de la meta para 2002); número de informaciones rentables de inteligencia (6%), cuyas metas programadas (mínimo de 184 y sobresaliente de 202) son inferiores a la meta del cuatrienio, 937; número de actividades conjuntas de las fuerzas militares para contrarrestar acciones armadas (5%); y tasa hombre policía por cada 100.000 habitantes (4%) que parte de 246 y tiene una meta sobresaliente de 255.

3. *Mantener una capacidad disuasiva, real y creíble frente a amenazas*

externas. Este objetivo posee una ponderación de 20%, y está compuesto por diez indicadores.

4. *Desarrollar programas de seguridad social que mejoren la calidad de vida del personal al servicio de la fuerza pública*. Este objetivo tiene 10% de importancia para el sector defensa, y está compuesto por doce indicadores que lo representan.

Estos ejemplos indican que la evaluación se concentra en un examen de los resultados, que en el caso de algunos indicadores importantes reciben baja ponderación y, en otros, se basan en criterios mecanicistas, de beneficio para funcionarios o carentes de relación sólida con los objetivos fundamentales de las instituciones y organismos que proveen seguridad y defensa a los ciudadanos. Es una evaluación mecanicista del gasto, sin que los criterios apunten siempre a resolver problemas fundamentales para la sociedad. El concepto implícito de eficiencia es la ejecución del gasto frente a lo presupuestado, pero pocas veces se discuten los problemas en términos del logro de los objetivos esenciales.

La actual estructura del gasto militar tiende a reproducirse parcialmente por el sistema de evaluación. Este sistema conduce a una asignación inercial, basada en el aumento del gasto, que subestima las posibilidades de mejoramiento de la eficiencia mediante cambios de su composición.

Un análisis más detallado de la eficiencia del gasto militar exige evaluar su microestructura, los criterios de asignación presupuestal y su ejecución; pero esto va más allá de los objetivos de este trabajo y debe ser objeto de otra investigación⁶.

Indicadores de eficiencia del Gasto en Justicia

Estudios recientes han determinado que los principales problemas del sistema judicial en Colombia son el alto grado de congestión, la lentitud y la impunidad⁷.

El cuadro 2 muestra los niveles de congestión en el sistema de justicia. En la información para 1994 se aprecia que la justicia civil apenas logró evacuar 37% de los casos; la justicia de familia, no más de 40% y la contencioso administrativa, apenas el 29%. Pero la mayor congestión se registra en la justicia penal. Según cálculos del Consejo Superior de la Judicatura, bajo el supuesto de que no ingresaran nuevos

⁶ En particular, se requiere un análisis del gasto en defensa externa y una evaluación que se acomode a sus objetivos específicos, que son diferentes a los objetivos de los otros tipos de gastos.

⁷ Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas 1997.

casos al sistema, la justicia penal tardaría 9,2 años en evacuar los procesos existentes, y la civil 6 años.

Cuadro 2
Congestión del sistema de justicia

Jurisdicción	1993 % Retención	1994 ⁴ % Retención
Civil ¹	17,00	36,99
Penal (Fiscalía)	4,30	15,12
Familia ²	44,80	40,50
Laboral ³	10,54	16,97
Agraria		18,26
Promiscuo	26,30	15,56
Contencioso Administrativo ⁵		28,68

1: Corresponde al promedio de retención de juzgados civiles municipales y de circuito, única información disponible según el Instituto Ser.

2: Corresponde al porcentaje de retención de los juzgados de familia.

3: Corresponde al porcentaje de retención de los juzgados laborales de circuito.

4: Período octubre 1993 - septiembre 1994.

5: No incluye Consejo de Estado.

En la Fiscalía General de la Nación sucede algo similar. Una buena proporción (cerca de 35%) de los procesos ha sido suspendida en la etapa de investigación previa, de modo que pese a que exista el delito, en estos casos transcurren más de 180 días sin que se registre la ocurrencia de mérito para abrir formalmente la instrucción o dictar resolución inhibitoria⁸.

El cuadro 3 registra el flujo de entradas y salidas de procesos relativos a la Fiscalía General de la Nación. En 1995, de 1.103.555 procesos que ingresaron, apenas pasaron 662.637.

Además de la congestión, otro gran problema de la administración de justicia en Colombia es el de la lentitud. Según información del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Instituto SER de Investigaciones, el término promedio de un proceso penal, incluidas las distintas etapas, es de 850 días (3,2 años) en la primera instancia. En la justicia ordinaria civil, un proceso demora en promedio 1.035 días (3,9 años) en su primera instancia, y lo mismo sucede en la justicia laboral. Un acción ordinaria de simple nulidad ante el Consejo de Estado toma 2.252 días (8,6 años) de plazo.

⁸ Rubio (1999b) ha mostrado, con evidencia informal microeconómica, la ineficiencia de la justicia penal colombiana.

La impunidad es otro problema que está íntimamente relacionado con los anteriores. De acuerdo con Gary Becker (1968 y 1993), para combatir la criminalidad hay un factor mucho más importante que la sanción nominal contemplada en los códigos penales; ese factor es la probabilidad de castigar al delincuente (la probabilidad de capturarlo y la probabilidad de condenarlo, dada su captura), en vista de que lo usual es que los criminales efectivos o potenciales suelen ser personas racionales pero propensas al riesgo, que subestiman las sanciones nominales y dan mayor ponderación a dichas probabilidades.

Cuadro 3

Flujos de entradas y salidas de procesos a la Fiscalía General de la Nación
Número de procesos

Competencia	Variable	1992*	1993	1994	1995**
Regionales	Vienen ¹	18.198	19.917	23.965	22.541
	Entran ²	4.598	17.188	20.546	17.746
	Salen ³	2.519	10.649	13.365	11.328
	Pasan ⁴	20.277	23.975	21.809	28.137
Seccionales sin Unidades Locales	Vienen ¹	193.668	125.261	332.936	233.075
	Entran ²	172.177	316.360	355.234	383.330
	Salen ³	139.092	308.832	388.038	332.713
	Pasan ⁴	226.753	334.654	286.193	322.808
Unidades Locales	Vienen ¹	NA	NA	32.346	202.027
	Entran ²	NA	NA	331.577	702.479
	Salen ³	NA	NA	199.029	477.687
	Pasan ⁴	NA	NA	177.443	311.692
Total	Vienen ¹	211.866	145.178	389.247	457.643
	Entran ²	176.775	333.548	707.357	1.103.555
	Salen ³	141.611	319.481	600.432	821.728
	Pasan ⁴	247.030	358.629	485.445	662.637

1: Procesos que vienen del período anterior. 2: Procesos del período de referencia. 3: Procesos que salieron durante el período de referencia. 4: Procesos que pasan al período siguiente.

* Datos consolidados para el segundo semestre de 1992.

** Hasta noviembre. NA: No aplica.

El número de procesos registrados al inicio de un período determinado como 'vienen' debería ser idéntico al registrado al finalizar el período inmediatamente anterior como 'pasan'. Sin embargo, los datos reportados presentan inconsistencias.

Fuente: Cálculos del Sistema de Información Estadística de la Oficina de Planeación, con base en los datos suministrados por la Dirección Nacional de Fiscalías y por las Direcciones Seccionales de Fiscalías. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas; p. 69.

Según cálculos de la Comisión de Racionalización del Gasto público (1997) y Clavijo (1998), la probabilidad de condena de un delito era de 20% en los años sesenta, bajó a 5% en 1971 y en 1995 llegó al absurdo nivel de 0,5%. Algunos analistas consideran que 1995 no representa la realidad colombiana de la última década y que la medición estadística de la impunidad para dicho año, con información del Consejo Superior de la Judicatura, adolece de ciertas falencias. No obstante, la *impunidad indirecta* para ese mismo año, medida como la denuncia/ocurrencia de casos con información del DANE, es del 74%, índice que revela la gravedad de la situación del país.

Con otra metodología, la impunidad, medida con base en la relación entre número de condenados y número de homicidios, no ha crecido tanto. Con todo, se estima que se elevó de 84% en 1975 a 95% en 1992⁹. Aun si la realidad estuviese más cerca de esta estimación que de la realizada por la Comisión del Gasto Público (1997) y Clavijo (1998), es obvio que el problema de impunidad es de extrema gravedad e indica que el delito es un negocio altamente rentable para los criminales.

El anterior panorama de congestión, lentitud e impunidad del sistema de justicia, que se ha deteriorado en los últimos 15 o 20 años, ubica a Colombia en niveles críticos al compararlos con los estándares internacionales. Un estudio reciente del Banco Mundial (Perry y Javed, 1998) revela la dramática ubicación internacional de Colombia en cuestión de eficiencia de la justicia y capacidad para imponer la ley (Cuadro 4). Los datos fueron tomados del *International Country Risk Guide*, publicación de *Business International Corporation*, comúnmente utilizada por los inversionistas internacionales para tomar sus decisiones de inversión.

La ubicación de Colombia con respecto a cada uno de los indicadores presentados refleja un sistema de justicia bastante deficiente. En cuestión de imposición de justicia, es el segundo peor país después de Sri Lanka en una muestra de 49. Los efectos perversos sobre la inversión, la producción y la calidad de vida son, casi sin duda, importantes. Dado lo anterior, ¿cómo se aborda actualmente el problema de la eficiencia del gasto en justicia en Colombia?

⁹ Martínez (1998).

Cuadro 4
Respeto a la ley: Colombia en el contexto internacional

País	Eficiencia sistema judicial	Imposición de la ley	Corrupción	Rating en contabilidad estándar	PIB per cápita US\$
Australia	10,00	10,00	8,52	75	17.500
Canadá	9,25	10,00	10,00	74	19.970
UK	10,00	8,57	9,10	78	18.060
US	10,00	10,00	8,63	71	24.740
Argentina	6,00	5,35	6,02	45	7.220
Brasil	5,75	6,32	6,32	54	2.930
Chile	7,25	7,02	5,30	52	3.170
Colombia	7,25	2,08	5,00	50	1.400
Italia	6,75	8,33	6,13	62	19.840
México	6,00	5,35	4,77	60	3.610
Promedio América L.	6,47	5,18	5,22	46	3.077
Finlandia	10,00	10,00	10,00	77	19.300
Noruega	10,00	10,00	10,00	74	25.970
Suecia	10,00	10,00	10,00	83	24.740
Promedio Muestra	7,67	6,85	6,90	61	11.156

Fuente: Perry y Javed (1998).

El *Plan Indicativo Sectorial* ha identificado para el sector justicia ocho objetivos primordiales, con ponderaciones específicas para cada uno de ellos y asignadas por funcionarios del propio sector:

1. *Atender en forma integral a la población reclusa en el proceso de administración de la pena.* Objetivo al cual se le asignó un nivel de importancia de 20%.

2. *Orientar a la población en el acceso a la justicia.* Este objetivo posee un grado de importancia de 15%, con un único indicador: número de casas de justicia en funcionamiento, el cual tiene asignado un nivel inicial de 8 casas de justicia, y una meta programada sobresaliente de 14 casas de justicia.

3. *Reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones del problema de la droga en el país.* Este objetivo tiene un nivel de 15% en importancia para el sector.

4. *Potenciar la generación de patrones de convivencia.* Este objetivo cuenta con un 10% de importancia para el sector justicia y consta de

cuatro indicadores, con un 25% de prevalencia, cada uno, dentro del objetivo.

5. *Establecer mecanismos para la prevención de factores asociados con hechos punibles y violencia.* Este objetivo tiene asignado un 10% de importancia para la justicia, y cuenta con un único indicador.

6. *Propiciar un desarrollo legislativo acorde con la realidad social, cultural, económica y política del país.* Se asigna 10% en el nivel de importancia para el sector y un indicador: número de investigaciones socio-jurídicas culminadas/número de investigaciones socio-jurídicas pendientes.

7. *Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades del sector justicia.* Este objetivo tiene asignado un 10% en importancia para la justicia.

8. *Armonizar y simplificar la normatividad existente.* A este objetivo se le asignó un 10% en importancia por el propio sector justicia.

Evidentemente, estos criterios de evaluación presupuestal no se compadecen con los grandes problemas de la justicia ya mencionados ni apuntan a mejorar la eficiencia del sistema judicial, y aunque contienen objetivos importantes no están enmarcados dentro de un contexto integral que pretenda reformar la administración de justicia para hacerla más efectiva con respecto al logro del objetivo básico de proveer este bien público a la sociedad.

De nuevo, es necesario anotar que una evaluación de la eficiencia del gasto en justicia requiere una investigación detallada, que está más allá de los alcances de este trabajo.

COMENTARIOS FINALES, CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Después del anterior recorrido por los campos de los niveles, estructuras y eficiencias del gasto público en defensa, seguridad y justicia, de haber revisado los sistemas oficiales de su evaluación, y teniendo presente los problemas de violencia y criminalidad que abruman al país, ¿qué puede decirse que no sea simplemente lamentar el actual estado de cosas?

Cabe insistir primero en que cuanto mayores y más apremiantes son los problemas más importantes son los diagnósticos, sobre todo si se refieren a los múltiples aspectos de la criminalidad y la violencia y a las formas estatales de enfrentarlos. El presente estudio es una pequeña contribución a un torrente de diagnósticos requeridos. Felizmente, el país ya cuenta con varios y muy respetables estudios sobre el tema general y, específicamente, sobre los determinantes del nivel y la eficiencia del gasto público ejecutado por las entidades y organismos encargados de proveer seguridad, defensa y justicia¹⁰. Pero

muchos otros estudios son necesarios y sin duda varios se elaborarán próximamente.

Un segundo comentario es el siguiente: una de las características de un avance de la violencia y la criminalidad es que, fácilmente, tal incremento puede volverse 'permanente' o, más precisamente, perdurable. Un estadístico diría, al analizar la serie de homicidios intencionales en Colombia del período 1959-1995, que tal serie es no estacionaria ('tiene al menos una raíz unitaria'); pero esta característica no es inmanente a la serie; tiene explicaciones económicas e implicaciones para el tema del presente trabajo.

En efecto, un *shock* de criminalidad, tal como el ocurrido a raíz del surgimiento del narcotráfico, posee una propiedad nefasta: coge por sorpresa a la sociedad y a los funcionarios públicos, como fue el caso colombiano de la segunda mitad del decenio de los setenta y primera mitad de los ochenta, y, por ende, congestiona y abruma los organismos públicos encargados de administrar justicia y hacer cumplir las leyes (el *shock* inesperado, y el proceso mediante el cual la sociedad toma conciencia del asunto y reacciona es lento); así, por ejemplo, la congestión implica que se disminuyen ostensiblemente las probabilidades de captura y condena de un criminal. La respuesta de los criminales efectivos o potenciales (sean o no narcotraficantes) ante la caída de la probabilidad de sanción es aumentar su actividad delictiva, de manera que al primer *shock* de criminalidad puede seguir una situación en la cual la tasa de criminalidad se hace mayor que la inicial de manera perdurable¹¹. Por tanto, si la sociedad y su agente, el Estado, no reaccionan con suficiente celeridad adoptando medidas especiales que se compadezcan del nuevo estado de cosas, se empezará a observar en consecuencia una reducción de los indicadores usuales de eficiencia de la administración pública en la materia y, por ende, los de eficiencia del gasto público en defensa, seguridad y justicia (GDJS). Así, puede decirse que la eficiencia es parcialmente endógena, inducida por la propia criminalidad.

De lo anterior se deduce, en términos prácticos, que la sociedad debe reaccionar con esfuerzos adicionales para elevar la magnitud o la eficiencia del GDJS, o ambas¹², sin hacerse a la ilusión de que los

¹⁰ Entre los trabajos recientes cabe destacar la compilación de Deas y Llorente (1999) que incluye ensayos sobre violencia, criminalidad, justicia, ejército, policía y gasto público.

¹¹ Ver al respecto Ehrlich (1973) y, para el caso colombiano, Posada (1994), Gaviria (2000) y Montenegro *et al.* (2000).

¹² Un aumento exógeno de la eficiencia hace óptimo elevar la magnitud del gasto para combatir la violencia y la criminalidad (Posada y González, 2000). En Salcedo (1999) se exponen razones para justificar un incremento del gasto destinado a las fuerzas militares.

resultados serán visibles en un corto plazo, dada la dinámica previamente expuesta de la violencia y la criminalidad y de la propia eficiencia (parcialmente endógena) de los aparatos policial, militar y judicial. En otras palabras, muchos de los resultados se podrán observar en el largo plazo, *sólo si se persevera* en el esfuerzo adicional durante un período también suficientemente largo. Estas consideraciones son usuales en los análisis de sistemas dinámicos.

Son varias las razones para pensar que en materia de GDJS es necesario tomar medidas que aumenten su eficiencia; la lectura de las secciones anteriores bastaría para tal conclusión. En lo que sigue propondremos algunas medidas que a nuestro juicio son útiles para elevar la eficiencia de las actividades y organizaciones estatales diseñadas para proveer seguridad, defensa y justicia a los ciudadanos y, por ende, la del GDJS. Nuestras propuestas no pretenden ser originales ni sustitutivas de muchas otras que se han presentado a consideración del público y del gobierno; es más, sabemos que son tentativas. Con todo, creemos que nuestra responsabilidad es dejar explícitas algunas recomendaciones que se derivan de la reflexión que hemos emprendido y que ha conducido a la redacción de este documento.

Lo primero que viene a nuestra mente, al respecto, es la necesidad de que tanto el DNP como los ministerios y entidades de cada ramo revisen de manera profunda e integral todo el sistema de evaluación de indicadores de eficiencia. Nos parece que el actual sistema es, como ya se dijo, mecanicista, formalista y, peor aún, proclive a soslayar la calificación de la eficiencia en términos realmente importantes para el ciudadano común.

Una de las medidas que elevaría la eficiencia consiste en modificar los sistemas de incentivos de los fiscales y jueces penales y de los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de policía, de manera que los factores salariales relativos a la estricta antigüedad o al desempeño de cargos administrativos o de rango jerárquico pesen relativamente un poco menos, en tanto que pesen un poco más los factores salariales relativos a desempeño en las misiones encomendadas o riesgo. Esto puede hacerse a través de la creación o mejoramiento de bonificaciones especiales por tipo de misión, premios o recompensas por objetivo cumplido, aumentar los valores asegurados mediante seguros de vida e incapacidad, etc.

Una segunda vía, complementaria de la anterior, es avanzar en el desarrollo de la práctica del rendimiento de cuentas y 'juicios' de responsabilidad de magistrados, jueces, fiscales y oficiales militares y de policía en aquellos eventos que impliquen derrotas de la justicia

penal, de los organismos y acciones policiales y militares o golpes victoriosos perpetrados por las fuerzas del crimen y la violencia.

Una tercera es abolir la existencia de sindicatos en ciertas labores neurálgicas del Estado como la de guardianes de prisiones. En este caso particular se debería estudiar la conveniencia de convertir la guardia de prisiones en un organismo especializado pero integrante de la policía, y que sus miembros tengan todas las características y movilidad geográfica y funcional de cualquier miembro de este organismo.

La cuarta medida sería el perfeccionamiento del sistema de asignación de recompensas a particulares que entreguen información que contribuya a las labores de la policía, las fuerzas militares y la Fiscalía. En este asunto es muy importante que la ciudadanía tenga la máxima confianza en que las condiciones de la recompensa serán cumplidas (por ejemplo, que una vez promulgada la promesa de una recompensa específica, ésta se mantenga hasta cumplir su objetivo), que el informante no será sometido a trámites abrumadores y que su identidad será mantenida en secreto.

La quinta acción sería aumentar la proporción de dos tipos de agentes: el personal de las fuerzas militares y de policía (especialmente soldados profesionales, etc.) en misiones de combate, búsqueda, apoyo logístico e inteligencia¹³, y la planta administrativa. Esto exigirá dos esfuerzos paralelos: primero, incrementar el número de agentes, y segundo, un control más estricto del número de personas dedicadas a labores administrativas.

En lo relativo al sistema judicial y penal, el país requiere dos tipos de acciones urgentes:

1. Desarrollar un ambicioso plan carcelario (incremento y ampliación tanto de prisiones para condenados como de centros de reclusión para detenidos que tengan pendiente la resolución de su situación judicial) para que la población carcelaria reciba un tratamiento justo sin posibilidad de fugas o de persistencia en el delito. Hay experiencias internacionales exitosas de recurso al sector privado para la construcción, el mantenimiento y aun la administración de centros de detención y penitenciarios que valdría la pena examinar en detalle.

2. La reforma de los códigos y, en particular, las normas de procedimiento penal. Estas normas determinan en la práctica una buena porción de la probabilidad de condena de un criminal e incluso de la probabilidad de sindicarlo. El país y el gobierno en primera instancia tienen que persistir en los esfuerzos por tener códigos penales

¹³ Ver Dávila (1999), De Francisco (1999) y Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997).

que no sean, como ha sido la costumbre colombiana, desequilibrados en un sentido específico: que maximicen las probabilidades de exoneración de culpa de un posible o efectivo sindicado mientras minimizan la protección a la sociedad.

En realidad existe un dilema clásico al respecto¹⁴, y es entonces conveniente tomar conciencia de ello y buscar modificaciones a los códigos que logren un mejor equilibrio entre el polo de máximas garantías procesales al ciudadano individual y el polo de la máxima seguridad a la sociedad. Los ministros de justicia deberían abandonar la práctica de nombrar comisiones asesoras de la reforma de los códigos penales integradas por abogados penalistas dedicados al ejercicio privado de su profesión, cuyo interés y prestigio profesional los inclinan a posiciones demasiado cercanas al primero de los polos. Además de juristas, estas comisiones deberían incluir académicos de las áreas de ciencias sociales y antiguos miembros de la policía y la Fiscalía de reconocidos méritos.

En forma paralela, en vista del significativo deterioro de la situación de orden público en los últimos quinquenios, por los avances de los grupos guerrilleros y paramilitares, se deberían impulsar modificaciones de carácter excepcional y transitorio en los regímenes jurídicos para el manejo de las situaciones de orden público, y ampliar el alcance del fuero militar para juzgar militares.

Finalmente, se debe señalar que el manejo de las pensiones de retiro por edad (y de las pensiones a sobrevivientes de ex-funcionarios pensionados) ha distorsionado todo el sistema salarial restándole capacidad para la función social más importante de cualquier sistema de salarios: recompensar en función de los aportes a la eficiencia social y de los sacrificios y riesgos en las labores.

En efecto, los pagos por pensiones, que son una parte sustancial del gasto clasificado como de personal en las fuerzas armadas (militares y policía), según lo expuesto en secciones anteriores, se han concebido y manejado tradicionalmente como un salario diferido. Así, se ha considerado que, en vista de que el salario básico de un oficial activo de las fuerzas armadas, para poner un ejemplo, es bastante inferior al

¹⁴ Éste es un efecto conocido en la literatura anglosajona sobre crimen; por ejemplo: "Siguiendo a Tiebout, diferentes reglas estatales permiten que los individuos elijan el nivel y la forma de ejecución de las leyes que ellos prefieran. Si imaginamos que existen formas continuas de hacer cumplir las leyes que permiten tanto la aparición de sistemas que protegen los derechos 'civiles' pero que no logran reducir significativamente el crimen, como sistemas que castigan fuertemente el crimen en deterioro de la libertad individual, entonces los diferentes estados ofrecerán diferentes formas de dichos sistemas legales" (Glaeser *et al.*, 1998).

salario de mercado de quien trabaja en la empresa privada con niveles similares de formación académica y experiencia, lo 'justo' es otorgarle una compensación mediante una pensión de retiro relativamente alta (si cumple ciertas condiciones). Los gobiernos han estado tentados a ello quizá no por consideraciones de justicia sino por una razón práctica: una ley de mejoramiento de pensiones no tiene efecto inmediato sobre las finanzas públicas ni eleva el déficit público, tal como se mide tradicionalmente, mientras que puede evitar que los oficiales presionen aún más, en el presente, por incrementos salariales.

Ahora bien, en la medida en que esta práctica se ha consolidado, se ha generado una situación de efectos perversos. De un lado se ha desestimulado el ahorro voluntario de los militares y oficiales de la policía y de otro, lo que es realmente grave, se han creado incentivos individuales para que estos agentes hagan todos los esfuerzos posibles para reunir las condiciones de acceso a la pensión de retiro (entre ellos, posiblemente, los relativos a minimizar la probabilidad de morir en combate) sin que esos esfuerzos tengan relación alguna con la probabilidad de capturar a un delincuente o a un subversivo, derrotar al adversario, impedir una masacre, etc.

Lo que enseña la teoría económica es otra cosa: el sistema salarial que no crea distorsiones entre la conveniencia individual de realizar un esfuerzo y la eficiencia social (en el margen) de éste es aquel que logra el equilibrio entre la inclinación individual al esfuerzo y el resultado social de tal esfuerzo.

La solución a este estado de cosas es, claro está, lenta. Pero lo primero es establecer unos principios básicos que deberían regir una situación de equilibrio de largo plazo, y lo segundo es fijar los procedimientos para que el país se vaya aproximando paulatinamente a tal estado. En términos concretos, el sistema salarial de los suboficiales y oficiales de las fuerzas armadas (y, por supuesto, del personal civil adscrito a éstas) debería irse aproximando al que rige, en términos generales, en la empresa privada para asalariados de ingresos medios y altos, pero con un especial énfasis en la existencia y mejoramiento de las bonificaciones por esfuerzos, rendimiento y riesgo, y de las primas por incapacidad o muerte en el cumplimiento de las labores. Simultáneamente, el sistema pensional de los miembros de las fuerzas armadas debería irse asimilando, al menos de una manera lenta pero progresiva, al sistema corriente y vigente para la mayoría de los asalariados colombianos, es decir, al contemplado en la Ley 100 de 1993.

Que un capitán del ejército, para poner otro ejemplo, contemple la expectativa de bonificaciones si se esfuerza en el cumplimiento de

tareas de combate; confíe en la existencia de una prima significativa si muere o queda lisiado; le reste importancia (relativa) a la meta de lograr la pensión de retiro; y tenga en cuenta que parte significativa de su consumo durante su época de retiro ha de provenir de ahorros voluntarios que haga hoy, gracias a que recibe un salario competitivo con el de sus 'pares' del sector privado.

En síntesis, con esta última estrategia se trata de eliminar la confusión, de efectos perversos, entre el sistema salarial y el sistema pensional, y concebir éste último como uno de ahorro de una parte de los ingresos presentes (sacrificio de consumo presente) en aras de un mayor consumo durante la edad de retiro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, O. L. y Fainboim, I. 1999. *Desempeño del sector justicia en Colombia en la década de los noventa*, mimeo, Bogotá, Fedesarrollo, julio.
- Becker, G. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 78, marzo/abril.
- Becker, G. 1993. "Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior", *Journal of Political Economy* 101, 3.
- Clavijo, S. 1998. *Política Fiscal y Estado en Colombia*, Bogotá, UNIANDES.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. "Seguridad y orden público; justicia y derechos civiles", *Informe final*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Dávila, A. 1999. "Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años", Deas y Llorente 1999.
- De Francisco, G. 1999. "La fuerza pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero", Deas y Llorente 1999.
- Deas, M. y Llorente, M. V., compiladores. 1999. *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, CEREC y UNIANDES.
- Ehrlich, I. 1973. "Participation in Illegitimate Activities; A Theoretical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy* 8, 3.
- Gaitán, F. 1995. "Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia", *Dos ensayos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, FONADE-DNP.
- Gaviria, A. 2000. "Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia", *Journal of Development Economics* 61.
- Giha, J.; Riveros, H. y Soto, A. 1999. "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", *Revista de la CEPAL* 69, separata diciembre.
- Glaeser, E.; Kessler, D. y Piehl, A. M. 1998. "What do prosecutors maximize? An analysis of drug offenders and concurrent jurisdiction", *National Bureau of Economic Research Working Paper* 6602, junio.
- Granada, C. 1999. "La evolución del gasto en seguridad y defensa en Colombia, 1950-1994", Deas y Llorente 1999.
- Llorente, M. V. 1999. "Perfil de la policía colombiana", Deas y Llorente 1999.
- Martínez, A. 1998. "La criminalidad y el caso colombiano reciente: un

- punto de vista económico”, Trabajo de grado para la maestría en Economía, Universidad de los Andes.
- Montenegro, A. y Posada, C. E. 1995. “Criminalidad en Colombia”, *Coyuntura Económica* 25, 1.
- Montenegro, A.; Posada, C. E. y Piraquive, G. 2000. “Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía”, *Coyuntura Económica* 30, 2.
- Numpaque, C. M. y Rodríguez, L. 1996. “Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia”, *Archivos de Macroeconomía* 45, DNP.
- Perry, G. y Javed, S. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank.
- Posada, C. E. 1994. “Modelos económicos de la criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada”, *Planeación y Desarrollo* 25, edición especial, julio.
- Posada, C. E. y González, F. 2000. “El gasto en defensa, justicia y seguridad”, *Revista de Economía Institucional* 1, primer semestre de 2000.
- Ramos, J. y Garrido, D. 1995. “Gasto estatal y administración de justicia en Colombia”, *Borradores semanales de economía* 45, Banco de la República.
- Rubio, M. 1999a. *Crimen e Impunidad*, Bogotá, CEDE-Tercer Mundo.
- Rubio, M. 1999b. “La justicia en una sociedad violenta”, Deas y Llorente 1999.
- Salcedo, J. 1999. “Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe”, Deas y Llorente 1999.